
Z KALENDARZA HISTORYCZNEGO

Mikołaj Brenk

Wydział Studiów Edukacyjnych

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-6576-7163

BHW 39/2018

ISSN 1233-2224

DOI: 10.14746/bhw.2019.39.10

Krzysztof Chaczko

Instytut Spraw Społecznych

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

ORCID: 0000-0003-1506-1394

Rafał Pląsek

Instytut Studiów Politycznych

Polska Akademia Nauk w Warszawie

ORCID: 0000-0003-1033-7160

100 lat systemu pomocy społecznej w Polsce

Abstract. 100 years of the social assistance system in Poland

The goal of this article is to sum up the past hundred years of the social security system in Poland, starting with establishment thereof as Poland regained statehood in 1918. The changes which occurred in that time have been divided into three subsequent stages of the history of the Polish social security system. The first was the Interwar period when efforts were made to establish a social security system in independent Poland, in areas formerly divided between Austria, Prussia and Russia with extreme systems of social security. The next period was the Polish People's Republic (1944–1989) when the communist authorities dismantled the pre-war social security system based on cooperation between state-owned and social organisations and the Church, replacing it with inefficient structures interested only in selected social groups in need. On the other hand, the third stage, commenced in 1989, of reconstructing social security, at first offered social protection for individuals affected by the system transformation. The last dozen or so years of development of social security is characterised by increasingly visible stimulation of social and economic growth to activate people from the fringes of the society.

Keywords: social security, social assistance, social protection, social work, social security clerk, history of social security, social allowance

Wstęp

Badania nad pomocą społeczną nigdy nie znajdowały się w centrum badań w obszarze polskiej polityki społecznej. Wynikało to m.in. z faktu, iż od samego początku funkcjonowania pomocy społecznej, czyli od czasów II Rzeczypospolitej, pojawiały się głosy o rychłym zaniku tej instytucji czy też o przejęciu jej roli przez dynamicznie rozwijające się ubezpieczenia społeczne¹. Jeszcze gorzej z tym systemem obeszły się władze powojenne, traktując, w okresie stalinizmu, pomoc (opiekę) społeczną jako relikty kapitalistycznej Polski. Dziś nie wyobrażamy sobie reform społecznych z lat 90. XX w. bez parasola ochronnego w postaci pomocy społecznej. Mało tego, pojawiają się głosy, że w niedalekiej przyszłości poza instytucją pomocy społecznej, żadna z form zabezpieczenia społecznego nie będzie raczej w stanie poradzić sobie z narastającymi problemami społecznymi będącymi efektem globalizacji czy gospodarki neoliberalnej².

Pomoc społeczna (do lat 90. formalnie: opieka społeczna) funkcjonuje w Polsce właściwie od stu lat. Można byłoby więc założyć, iż jest to instytucja dojrzała. Jednak jej specyfika – w tym rola w przestrzeni społeczno-gospodarczej – powoduje, że stojące u podstaw systemu pomocy założenia ulegały często radykalnym przemianom, w różnym stopniu reagując na pojawiające się potrzeby społeczne. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie drogi, jaką przebyła instytucja opieki i pomocy społecznej w ciągu ostatnich stu lat. Kolejne części poświęcone będą charakterystyce najpierw opieki społecznej, kolejno w okresie międzywojennym oraz Polski Ludowej, następnie zaś instytucji pomocy społecznej w III Rzeczypospolitej. Niniejszy tekst jest próbą syntetycznego ukazania kluczowych kwestii związanych stricte z formalno-instytucjonalnym funkcjonowaniem sektora opieki i pomocy społecznej w zmiennych warunkach polityczno-ustrojowych lat 1918–2018, stąd z pewnością wiele zagadnień (osób, instytucji, wydarzeń) ważnych w dziejach tej dziedziny zostało potraktowanych marginalnie, bądź pominiętych.

Okres II Rzeczypospolitej

Wraz z odzyskaniem przez Polskę niepodległości w roku 1918 rozpoczęło się konstruowanie wielu instytucji charakteryzujących nowoczesne, XX-wieczne państwa. Jedną z nich była opieka społeczna. Tworzenie takiego systemu było jednak co najmniej skomplikowane. Nie istniały jednolite podstawy do organizowania systemu opieki – podczas zaborów na terenach Rzeczypospolitej zadania z zakresu polityki społecznej były realizo-

¹ Zob. H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992, s. 7 i n.

² Zob. K. Chaczko, *Efektywność w zmienności? O roli pomocy społecznej w dobie nowych ryzyk społecznych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3, s. 294–308.

wane w zróżnicowany sposób³. Co równie istotne, nowo powstałe państwo musiało na bieżąco reagować na potrzeby opiekuńcze będące konsekwencją I wojny światowej. Szczególnie istotne było w tym aspekcie wsparcie społeczeństwa, w tym organizacji społecznych, które przejmowały część zadań w zakresie pomocy potrzebującym. Pierwsze powojenne lata poświęcone były więc głównie niwelowaniu najbardziej palących skutków wojny (przy czym skupiano się przede wszystkim na aspekcie ilościowym), zaś tworzenie formalnego systemu rozpoczęło się po roku 1920⁴. Wtedy też zadania Rady Głównej Opiekuńczej – instytucji koordynującej akcje pomocowe, powołanej za zgodą okupantów jeszcze w trakcie wojny – przejęło Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej⁵.

Podstawą konstruowanego systemu opieki stała się *Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej*. Należy zwrócić jednak uwagę na to, że w okresie międzywojennym jej przepisy nie obowiązywały na terenie województwa śląskiego, zaś w województwach poznańskim i pomorskim przez większość II RP funkcjonowały przepisy ustawodawstwa pruskiego – polskie były nimi inspirowane w niektórych aspektach⁶. Ustawa o opiece społecznej z roku 1923 była dokumentem ramowym, który w kolejnych latach uzupełniany był aktami prawnymi regulującymi m.in. funkcjonowanie zakładów opiekuńczych (1927)⁷ czy służb społecznych (1928–1929)⁸. Wraz z instytucjonalizacją systemu powstawały ośrodki naukowe, których praca koncentrowała się wokół zagadnień związanych z polityką społeczną – m.in. Instytut Gospodarstwa Społecznego (1920), Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej (1924) oraz Instytut Spraw Społecznych (1931)⁹.

³ W zaborze rosyjskim państwowa opieka społeczna praktycznie nie istniała, przez co zadania z tego zakresu przejęły organizacje społeczne i filantropijne. Na terenach zaboru austriackiego obowiązek pomocy mieszkańcom gmin był teoretycznie realizowany na zasadzie pomocniczości, jednak gros zadań finalnie spoczywał na podmiotach pozarządowych. Jedynie mieszkańcy terenów znajdujących się pod zaborem pruskim mogli liczyć na zorganizowaną opiekę będącą częścią przemyślanej polityki społecznej państwa. Zob. D. Zalewski, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005; L. Krzywicki (red.), *Służba społeczna w Polsce*, Wydawnictwo Związku Spółdzielni Spożywców R. P., Warszawa 1928.

⁴ M. Bornstein-Lychowska (red.), *Polityka społeczna państwa Polskiego 1918–1935*, Ministerstwo Opieki Społecznej, Warszawa 1935, s. 292.

⁵ A. Böldyrew A., J. Sosnowska J., *Troska o dziecko i jego potrzeby w działaniach Wydziału Opieki Społecznej Zarządu Miasta Łodzi w okresie międzywojennym*, „Kultura i Wychowanie” 2014, nr 8, s. 23.

⁶ Zob. M. Brenk, *Minęło 90 lat od uchwalenia Ustawy o opiece społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna” 2014, nr 1.

⁷ *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych*, Dz. U. 1927 nr 40 poz. 354, wraz z rozporządzeniami o kwalifikacjach kierowników (Dz. U. 1927 nr 100 poz. 867) oraz o regulaminach zakładów opiekuńczych (Dz. U. 1927 nr 100 poz. 866).

⁸ *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej*, Dz. U. 1928 nr 29 poz. 267 oraz *Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 11 kwietnia 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie ustanowienia opiekunów społecznych i sposobu wykonywania przez nich obowiązków*, Dz. U. 1929 nr 30 poz. 291.

⁹ Aneta Böldyrew – m.in. w kontekście funkcjonowania IGS oraz PTPS – zwraca uwagę na istotną rolę kobiet w organizacji międzywojennego systemu opieki społecznej w Polsce. Zob. A. Böldyrew, *Merited*, (Un)

System opieki społecznej w okresie międzywojennym koncentrował się na realizacji dwóch podstawowych celów, wyrażonych wprost w art. 1 ustawy. Były to: *zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą* oraz *zapobieganie wytwarzaniu się stanu, powyżej określonego*¹⁰. W tym kontekście istotne jest zwrócenie uwagi na kwestie publicznego charakteru opieki, określenia jej zakresu oraz grupy odbiorców oraz zagadnienie profilaktyki.

Publiczny charakter opieki społecznej istotnie odróżniał ją od wsparcia filantropijnego, tj. dobrowolnego i prywatnego. Dzięki temu stworzone zostały w *otoczeniu opieki i pomocy społecznej nowe warunki, w których zasady nabywania określonych świadczeń socjalnych nie były obarczone <grzechem> uznaniowości i lokalności właściwym dla tradycyjnych form wspierania osób wymagających publicznej troski*¹¹. Zaznaczyć należy jednak, że system opieki tworzony był jako uzupełnienie systemu ubezpieczeń społecznych. Z tego też powodu skierowany był głównie do tych, którzy nie byli w owym czasie objęci ubezpieczeniami, tj. dzieci i matek z dziećmi, bezrobotnych, inwalidów oraz osób starszych¹². Jednak organizacja systemu, który uwzględniał względnie powszechny doń dostęp, uznać można za krok w kierunku budowania obywatelstwa socjalnego. Niezbędne potrzeby życiowe wstępnie zdefiniowane zostały w kolejnych paragrafach ustawy i tworzyły swego rodzaju katalog, koszyk dóbr i usług określających zakres opieki. W jego skład wchodziły: zapewnienie dóbr niezbędnych do biologicznego funkcjonowania (żywność, odzież, higiena, mieszkanie), działalność wychowawcza skierowana do dzieci i młodzieży, działalność związana z funkcjonowaniem na rynku pracy (pomoc w zdobyciu narzędzi pracy, a także w przywróceniu lub poprawie zdolności do pracy) oraz ewentualne zapewnienie pogrzebu¹³. Podkreślić należy jednak, że sam wymiar wsparcia ograniczony miał być do minimum. Zamykająca charakterystykę celów systemu kwestia profilaktyki dość wyraźnie wskazuje na systemowy charakter opieki, która miała koncentrować się nie tylko na reagowaniu na pojawiające się problemy społeczne, lecz także na ich zapobieganiu, co wskazuje na dość holistyczny – przynajmniej w kontekście założeń – charakter projektowanego systemu.

Obywatel zyskiwał prawo do korzystania z usług i świadczeń opiekuńczych po rocznym pobycie w gminie (przysługiwało ono również małżonkowi oraz dzieciom do 16 roku życia). Pozostając poza gminą zamieszkania również można było uzyskać wsparcie – wtedy gmina miała prawo do ubiegania się zwrotu poniesionych kosztów od gminy,

Appreciated, (Un)Remembered: Women in Educational and Social Policy Sciences as a Scholarly Discipline in Poland, 1900–39, „Acta Poloniae Historica” 2018, nr 117, s. 105–106.

¹⁰ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej, Dz. U. 1923 nr 92 poz. 726, art. 1.

¹¹ D. Zalewski, op. cit., s. 98.

¹² P. Grata, *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013, s. 218.

¹³ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej, op. cit., art. 3.

w której obywatel miał trwale uprawnienie do opieki. W praktyce bywało jednak różnie: w 1938 r. Jan Starczewski zauważył, że *gminy bronią się przed kosztami opieki tymczasowej, która w praktyce [...] traci cechy <<tymczasowości>>. Odbywa się to jednak niestety coraz częściej w sposób naruszający obowiązujące przepisy – a mianowicie gminy odsyłają przymusowo potrzebującego pomocy do gminy skąd przybył, nie wdając się w żadne uprzednie korespondencje*¹⁴.

Poszczególne zobowiązania w zakresie realizacji zadań wskazanych w ustawie przekazane zostały głównie gminom oraz – w części – powiatom. Teoretycznie system miał działać w oparciu o zasadę pomocniczości: gminy miały się zajmować opieką pozazakładową oraz zakładową w ramach swoich możliwości, zaś powiaty uzupełniać opiekę gminną oraz prowadzić zakłady obejmujące działalnością cały powiat¹⁵. Istotną rolę, szczególnie w zakresie organizowania opieki zakładowej przekraczającej możliwości finansowe powiatów oraz koordynacji systemu, odgrywać miały samorządy na poziomie województwa¹⁶. Te jednak do roku 1939 funkcjonowały jedynie na terenie trzech województw: śląskiego, poznańskiego oraz pomorskiego¹⁷. W konsekwencji większość zadań zrzucona została na gminy, na terenie których swe obowiązki honorowo (tj. bezpłatnie) realizowali opiekunowie społeczni, powołani rozporządzeniem z 1928 r.¹⁸ W gminach i powiatach tworzone komisje opieki społecznej, które wraz z władzami samorządowymi organizowały oraz koordynowały lokalny system opieki. Do obowiązków opiekuna należało: 1) stałe monitorowanie potrzeb opiekuńczych na terenie przydzielonego opiekunowi okręgu opiekuńczego, 2) badanie statusu materialnego oraz społecznego osoby, której miało być udzielone wsparcie, 3) kontrolowanie osób korzystających z opieki, 4) poradnictwo w zakresie uzyskania zewnętrznego wsparcia oraz 5) ewentualne wypłacanie świadczeń pieniężnych¹⁹. Instytucja opiekuna społecznego początkowo rozwijała się dość intensywnie. Jednak pod koniec lat 30. XX w. ich liczba zaczęła się zmniejszać –

¹⁴ J. Starczewski, *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1938, nr 10 (25), s. 6–7.

¹⁵ Opieka pozazakładowa (otwarta) odbywać miała się bez zmiany środowiska beneficjenta pomocy, głównie przez świadczenia materialne oraz poradnictwo. W tej formie prowadzono m.in. poradnie, świetlice, żłobki, kuchnie, ochrony, stacje dożywiania oraz domy noclegowe. Opieka zakładowa (zamknięta) charakteryzowała się przeniesieniem potrzebujących poza ich środowisko, do specjalnie zorganizowanych ośrodków, takich jak: schroniska dla dzieci (domy dziecka), domy opieki, domy zarobkowe, domy pracy przymusowej. Źródło: M. Bornstein-Lychowska (red.), op. cit., s. 292–293; *Mały rocznik statystyczny 1930*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1930, s. 116–117.

¹⁶ *Ustawa z dnia 16 sierpnia 1923 roku o opiece społecznej*, op. cit., art. 5.

¹⁷ Zob. J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II RP*, w: J. Babiak, A. Ptak (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Kalisz – Poznań 2010, s. 30–31.

¹⁸ *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej*, op. cit.

¹⁹ W tym kontekście zaznaczyć jednak należy, że z uwagi na lokalny charakter organizacji opieki społecznej w II RP oraz regularne problemy finansowe samorządów, świadczenia pieniężne – o ile w ogóle występowały na danym terenie – były zazwyczaj bardzo niskie. Zob. K. Chaczko, *Czy w systemie opieki społecznej*

z 23,6 tys. w roku 1932 do 21,6. tys. w roku 1938²⁰. Przyczyn takiego stanu rzeczy Paweł Grata upatruje zarówno w ograniczaniu wydatków na cele socjalne, jak i w „nie dość wydajnej” pracy samych opiekunów²¹.

Istotną część „usług” opiekuńczych realizowana była przez podmioty pozarządowe, takie jak: stowarzyszenia, fundacje, zgromadzenia zakonne czy związki wyznaniowe. Było to konsekwencją tak zaszłości historycznych (w tym zaborów), jak i wyraźnych braków instytucjonalnych ciągle młodego państwa. Podmioty te szczególnie rolę pełniły w organizacji tzw. zamkniętej, zakładowej opieki nad dziećmi (głównie tzw. domy dziecka, żłobki oraz bursy). W drugiej poł. lat 30. stowarzyszenia i fundacje prowadziły ok. 65% takich zakładów, zaś zbiorczo ujęte organizacje religijne – ponad 21%. Niemniej jednak zaznaczyć należy, że np. w roku 1935 z budżetu centralnego i samorządowego opłacano ok. 38% miejsc we wszystkich zakładach zamkniętych dla dzieci²². Państwo w większym stopniu aktywnie angażowało się w prowadzenie zakładów zamkniętych dla dorosłych, jednak i tutaj organizacje społeczne stanowiły istotną część podmiotów prowadzących, szczególnie na terenach województw centralnych, wschodnich i południowych.

Podsumowując, charakterystycznymi cechami systemu opieki społecznej w okresie międzywojennym było ulokowanie oraz dość silne uspołecznienie. Trudno jednak rozpatrywać te cechy w pozytywnym kontekście, konsekwencją bowiem takiego stanu rzeczy były głębokie dysproporcje zarówno w zakresie samego dostępu do opieki, jak i jej jakości²³. Zbyt wiele zależało od organizacji systemu opieki w konkretnej gminie i powiecie, w tym od uznaniowej pracy niesprofesjonalizowanych opiekunów społecznych, siatki funkcjonujących na danym terenie podmiotów społecznych oraz ogólnej kondycji finansowej samorządu terytorialnego. W specjalistycznej prasie z tego okresu zwracano również uwagę na nie dość intensywne nowelizowanie ustawodawstwa socjalnego²⁴.

Okres Polski Ludowej

Lata Polski Ludowej (1944–1989) to najdłuższy okres w dziejach pomocy społecznej minionych stu lat. Nie był to czas jednorodny dla funkcjonowania omawianego systemu. Możemy wyróżnić przynajmniej trzy okresy: po zakończeniu działań wojennych trwała

Drugiej Rzeczypospolitej istniały zasilki pieniężne?, „Praca Socjalna” 2016, nr 2; T. Czaki, *Współpraca opiekunów społecznych z Ośrodkami*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 13.

²⁰ *Mały rocznik statystyczny 1939*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1939, s. 288.

²¹ P. Grata, op. cit., s. 220.

²² *Mały rocznik statystyczny 1939...*, op. cit., s. 289.

²³ D. Zalewski, op. cit., s. 81–82.

²⁴ Zob. K. Chaczko, *Problematyka funkcjonowania systemu opieki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej w publikacjach czasopisma „Opiekun Społeczny” (1936–1939)*, „Praca Socjalna” 2017, nr 4.

akcja pomocy doraźnej nazywana ratownictwem społecznym; rok 1948 r. stanowi umowną datę początku okresu stalinowskiego, mającego destrukcyjne konsekwencje dla systemu opieki społecznej; z kolei odwilż październikowa 1956 r. rozpoczęła czas budowania opieki społecznej w warunkach państwa socjalistycznego.

Od 1944 r., kiedy ziemie dzisiejszej Polski były stopniowo oswobodzane spod okupacji hitlerowskiej, służby społeczne zajmowały się wspieraniem ludności wyczerpanej wojną w najbardziej podstawowym zakresie, tj. zaspokajaniem najbardziej podstawowych potrzeb: odżywiania, dachu nad głową, ochroną zdrowia, opieki dla osób niesamodzielnych²⁵. Działo się to w warunkach poważnych niedoborów kadrowych, aprowizacyjnych, lokalowych, przy jednoczesnym ogromnym zapotrzebowaniu ludności.

Próbę koordynacji powojennej opieki społecznej podjęto już w okresie samowładnych rządów Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Ówczesny kierownik resortu pracy, opieki społecznej i zdrowia Bolesław Drobner w grudniu 1944 r. wydał zarządzenie powołujące Centralny Komitet Opieki Społecznej (CKOS). Komitet ten działał na poziomie centralnym, wojewódzkim, powiatowym i miejsko-gminnym, a pierwszą bazą materialną do podejmowanych przezeń działań były placówki przejęte od działającej wcześniej w warunkach okupacji Rady Głównej Opiekuńczej²⁶. Należy jednak zaznaczyć, iż obok CKOS działały także inne podmioty zajmujące się wspieraniem kilku milionów Polaków wymagających natychmiastowej pomocy, a ich aktywność była bardzo zróżnicowana na terenie poszczególnych gmin i miast. Na poziomie samorządów powoływano wydziały opieki społecznej, powstawały nowe oraz odradzały się przedwojenne organizacje charytatywne i filantropijne, ogromne znaczenie miał udział Kościoła²⁷ a także aktywność podmiotów spoza Polski²⁸.

Lata 1944–1947 były momentem zalegitymizowania narzuconej Polsce władzy komunistycznej. Dla odradzającej się opieki społecznej, podobnie jak dla innych dziedzin życia społecznego, wiązało się to z daleko idącymi przemianami w kierunku dekonstrukcji. Należy tu mówić o dekonstrukcji zarówno tego co udało się wielkim wysiłkiem wypracować podczas powojennej akcji ratownictwa, jak i bogatego dorobku przedwojennego. Władza utopiјnie zakładała, że wraz z wprowadzaniem reform gospodarczych wedle wzorców radzieckich nastąpi całkowite wyeliminowanie bezrobocia, a wraz z nim

²⁵ K. Wódz, *Służby społeczne w Polsce. Geneza, kierunki rozwoju, metody pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1982, s. 28.

²⁶ I. Miernik, *Centralny Komitet Opieki Społecznej 1945–1949. Powstanie i główne etapy działalności*, w: M. Przeniosło, M. Przeniosło (red.), *Dobroczynność i pomoc społeczna na ziemiach polskich w XIX, XX i na początku XXI wieku*, t. 2., Kieleckie Towarzystwo Naukowe, Kielce 2010, s. 190.

²⁷ Zob. D. Zamiatąła, *Caritas. Działalność i likwidacja organizacji 1945–1950*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 2000, s. 165–275.

²⁸ Zob. D. Jarosz, *Zapomniani przyjaciele: zagraniczna pomoc charytatywna w Polsce Ludowej (1945–1949)*, w: W. Mędrzecki (red.), *Spółczesność Państwa Modernizacja. Studia ofiarowane Januszowi Żarnowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2002, s. 163–175; M. Brenk, *Działania z zakresu ratownictwa społecznego w Polsce w latach 1944–1948*. „Biuletyn Historii Wychowania” 2014 (32), s. 132–136.

wszelkich patologii społecznych, mających być jego bezpośrednią konsekwencją. Wedle takiego założenia opieka społeczna miała zanikać z racji braku dotychczasowych petentów tj. bezrobotnych, przestępców, prostytutek, alkoholików, żebraków, bezdomnych itd. Wszyscy oni mieli być przymuszeni do pracy w myśl publicznie głoszonej przez władze zasady *kto nie pracuje ten nie je*²⁹. Rola opieki społecznej została zredukowana jedynie do pomocy osobom w podeszłym wieku, poważnie chorym oraz niepełnosprawnym w stopniu uniemożliwiającym wykonywanie jakiegokolwiek pracy zawodowej³⁰. Wraz z dekonstruowaniem struktur opieki społecznej władze przystąpiły do likwidacji większości pozapaństwowych form wspierania potrzebujących. Oznaczało to konieczność zaprzestania działalności wielu podmiotów, zawężaniu zadań statutowych³¹, scalaniu organizacji o podobnym profilu działalności. Towarzyszyło temu przejmowanie majątku likwidowanych i przekształcanych organizacji na rzecz skarbu państwa oraz mianowanie na stanowiska kierownicze organizacji społecznych osób lojalnych wobec władzy. Działania te nie ominęły powołanego już po wojnie Centralnego Komitetu Opieki Społecznej, który zlikwidowano, a także kościelnej Caritas, którą władze przejęły, nadając jej nowy zarząd³².

Podstawa prawna działania struktur opieki społecznej pozostawała niezmieniona – wciąż obowiązywała ustawa o opiece społecznej z 1923 r., którą zmieniono dopiero w 1990 r.³³ W praktyce jednak ustawa przedwojenna nie miała mocy sprawczej, a system opieki społecznej był osadzony na kolejnych aktach prawnych regulujących poszczególne kwestie szczegółowe. Już w pierwszych latach Polski Ludowej z sektora opieki społecznej wyłączono sprawy związane z opieką nad dziećmi, przekazując je w kompetencje odpowiednio Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Oświaty³⁴.

Przełomowym momentem w dziejach opieki społecznej w Polsce Ludowej była odwilż październikowa 1956 r., która pozwoliła wrócić do prób konstruowania systemu opieki społecznej i objęcia pomocą państwa osób tego wymagających. Jednakże trwające

²⁹ K. Rusinek, *Zagadnienia pracy i pomocy społecznej w działalności rad narodowych*, „Praca i Opieka Społeczna” 1950, nr 1/2, s. 15.

³⁰ H. Balicka-Kozłowska, *Rozważania o opiece i pomocy społecznej w Polsce ludowej*, „Kultura i Społeczeństwo” 1972, nr 1, s. 118.

³¹ Przykładowo Polski Czerwony Krzyż z organizacji o szerokim profilu działalności zajmującej się m.in. prowadzeniem ośrodków zdrowia został ograniczony do podmiotu odpowiadającego jedynie działania szkoleniowo-profilaktyczne. Zob. E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2001, s. 103; *Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia*, Dz. U. 1948 nr 55 poz. 434.

³² Zob. D. Zamiatała, op. cit., s. 285–329.

³³ *Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej*, Dz. U. 1990 nr 87 poz. 506.

³⁴ Resort zdrowia objął swym nadzorem rozbudowywaną sieć żłobków (dla dzieci w wieku 0–3). Natomiast Ministerstwo Oświaty przejęło całość spraw związanych z wychowaniem i opieką dzieci w wieku od 3 do 18 lat. Podstawę prawną tych działań stanowiły: *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o przekazaniu Ministrowi Oświaty zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi i młodzieżą*, Dz. U. 1949 nr 25 poz. 17; *Ustawa z dnia 4 lutego 1950 o przekazaniu Ministrowi Zdrowia zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi do lat trzech oraz nad kobietami ciężarnymi i karmiącymi*, Dz. U. 1950 nr 6 poz. 49.

przez kolejne dziesięciolecia działania były podejmowane w warunkach tzw. demokracji ludowej, stąd też podstawowe założenia, na przykład dotyczące kontroli władzy nad działaniami pomocowymi organizacji społecznych pozostawały niezmiennie³⁵. Specyfiką opieki społecznej państwa socjalistycznego było ponadto eksponowanie pewnych grup potrzebujących przy jednoczesnym pomijaniu innych. Stąd też rzadko podejmowano temat żebraków, bezdomnych, czy prostytutek – jako elementów kłopotliwych dla budowanego doskonałego ustroju. Jednocześnie na plan pierwszy systemu pomocy wysunięto osoby powyżej 70 r.ż., których liczba między rokiem 1950 a 1980 wzrosła trzykrotnie³⁶. Wartość i konieczność wsparcia dla tej grupy zawodowej uzasadniano ideologicznie ich wieloletnią pracą zawodową na rzecz państwa³⁷.

Skoncentrowanie zadań opieki społecznej wokół osób w podeszłym wieku oraz mającymi problemy ze zdrowiem i sprawnością (inwalidzi, niepełnosprawni) było jednym z czynników zespalania zadań opieki społecznej z szeroko rozumianą pomocą medyczną. W 1960 r. powołano Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, co na poziomie centralnym rozpoczęło postępujący w kolejnych dziesięcioleciach PRL proces integrowania opieki społecznej ze służbą zdrowia³⁸. Przejawiało się to m.in. w ulokowaniu Ośrodka Opiekuna Społecznego (odpowiedzialnego za wiele zadań z zakresu opieki społecznej) w lokalnej przychodni, tj. Zespole Opieki Zdrowotnej³⁹. Niestety integracja opieki społecznej ze służbą zdrowia zamiast zakładanego usprawnienia funkcjonowania systemu, bardzo skomplikowała i zagmatwała system świadczeń. Wspomniane Ośrodki Opiekuna Społecznego odpowiadały jedynie za diagnozę występujących w środowisku lokalnym problemów społecznych. Dalszą decyzję o ewentualnym udzieleniu i formie pomocy podejmował ostatecznie urzędnik samorządowy, który wskazywał osoby objęte wsparciem w formie zasiłku pieniężnego, pomocy materialnej, czy usług opiekuńczych. Zatem nie było jednego podmiotu odpowiadającego za diagnozę potrzeb, wskazanie formy pomocy, jej realizację i nadzór nad efektywnością podjętych działań⁴⁰.

³⁵ D. Zalewski, op. cit., s. 119.

³⁶ W 1950 r. było 784 500 osób po 70 roku życia, a w 1980 2 341 100. Jeżeli chodzi o odsetek populacji skok był nieco mniejszy i stanowił odpowiednio 3,1 oraz 6,6%. Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny 1970*, Warszawa 1970, s. 37; Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny 1985*, Warszawa 1985, s. 38.

³⁷ M. Karczewski, *Pomoc społeczna w PRL. Stan obecny i perspektywy*, „Biuletyn TWWP” 1970, nr 6 (16), s. 16.

³⁸ A. Oleszczyńska, *Pracownik socjalny w pomocy społecznej*, Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa 1978, s. 19.

³⁹ Wśród zadań ośrodka były m.in.: nadzór nad warunkami środowiska zamieszkania i nauki, świadczenia w zakresie rehabilitacji leczniczej i zawodowej, diagnostyka i zaspokajanie potrzeb w zakresie środowiskowej pomocy społecznej, świadczenia udzielane przez domy rencistów oraz dzienne domy pomocy społecznej. *Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 czerwca 1975 roku w sprawie organizacji i zadań zakładów opieki zdrowotnej*, Dz. U. 1975 nr 25 poz. 134, art. 3.

⁴⁰ J. Staręga-Piąsek i in., *Pomoc społeczna w Polsce*. Cz. 1, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, Warszawa 1984, s. 66–70; R. Piasek, *Przemiany polskiego systemu opieki społecznej w latach 1945–1989*, „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja” 2014, nr 24, s. 104.

Kwestie związane z kadrami opieki społecznej, m.in. ich kształceniem i wykonywaniem obowiązków, na przestrzeni tego okresu także nie doczekały się optymalnych rozwiązań. O ile w okresie powojennego ratownictwa mieliśmy do czynienia z dużym zaangażowaniem ochotników skupionych wokół organizacji społecznych, o tyle w okresie stalinowskim skutecznie zlikwidowano zarówno większość tych organizacji, jak i zapał ludzi do angażowania się w dobro wspólne. Były to wartości, których przez cały okres PRL nie dało się odbudować (a trudności z zaangażowaniem Polaków w pracę o charakterze wolontariatu były odczuwalne jeszcze kilkanaście lat po upadku komunizmu). Nieefektywne okazały się próby przywrócenia rozwiązań przedwojennych w formie pracujących bezinteresownie w środowisku zamieszkania opiekunów społecznych⁴¹. Z kolei nadanie upaństwowionym organizacjom społecznym cech masowości oznaczało często jedynie propagandowe zabiegi polegające na wykazywaniu w corocznych statystykach kolejnych setek tysięcy członków⁴². Realnie bardzo odbijało się to na jakości wykonywania zadań statutowych, które były często jednym z elementów systemu opieki społecznej (pomoc środowiskową świadczyły Polski Czerwony Krzyż oraz Polski Komitet Opieki Społecznej).

Ważnym z punktu widzenia rozwoju zawodowych służb społecznych była rozpoczęta w 1966 r. droga do profesjonalizacji zawodu pracownika socjalnego. Wówczas to wpisano tę profesję na listę zawodów oraz otwarto pierwsze Państwowe Szkoły Pracowników Socjalnych w Warszawie i w Poznaniu⁴³. Z kolei przewidziany na lata 1975–1990 „Program rozwoju zawodowej służby socjalnej”, umożliwił zatrudnienie absolwentów tych szkół we wszystkich przychodniach rejonowych i gminnych ośrodkach zdrowia, dzięki czemu sieć wykwalifikowanych pracowników socjalnych mogła zapewnić większą dostępność świadczeń i usług opiekuńczych osobom potrzebującym w rejonach dotychczas zaniedbanych (m.in. na wsiach)⁴⁴.

⁴¹ Uchwała Nr 92 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych, M. P. 1959, nr 32 poz. 145; Uchwała Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych oraz Zarządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 27 października 1959 r. o zakresie i trybie działania opiekunów społecznych.

⁴² Przykładem masowej organizacji społecznej PRL był Polski Komitet Opieki Społecznej, którego liczba członków wzrosła z niespełna 70 tys. w 1960 r. do blisko 2 mln w 1980 r. Jeszcze liczniejszy był Polski Czerwony Krzyż, który w 1980 r. wykazywał ponad 5 mln. członków. Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny 1981*, Warszawa 1981, s. 29–30.

⁴³ Zarządzenie Ministra Oświaty z dnia 4 listopada 1966 r. (Nr SZ2-0101-48/66) w sprawie zmiany nomenklatury zawodów i specjalności, do których przygotowują szkoły zawodowe, Dz. Urz. Min. Oświaty 1966, nr 16 poz. 193; Zob. M. Brenk, *45 lat zawodu „pracownik socjalny” w Polsce*, „Praca Socjalna” 2012 nr 1; I. Lepalczyk, E. Marynowicz-Hetka, *Tradycja i sytuacja aktualna w kształceniu pracowników socjalnych w Polsce*, „Praca Socjalna” 1990 nr 1–2, s. 11.

⁴⁴ A. Oleszczyńska, op. cit., s. 25; J. Łopato, *Zarys rozwoju pomocy społecznej w Polsce Ludowej*, „Polityka Społeczna” 1987, nr 10, s. 12.

Okres III Rzeczypospolitej

Reformę systemu opieki społecznej rozważano jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W 1986 r. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej opracowało „Założenia ustawy o pomocy społecznej”, których z powodów politycznych nie udało się zrealizować. Sytuacja opieki społecznej istotnie zmieniła się w okresie transformacji systemowej. Nie ulega wątpliwości, że *przesądziła o tym decyzja o przeprowadzeniu fundamentalnej reformy gospodarczej i przekonanie elit politycznych, iż konieczne jest stworzenie efektywnego systemu łagodzenia społecznych skutków transformacji*⁴⁵. W związku z tym, w marcu 1989 r., w czasie obrad okrągłego stołu, podzespół ds. zdrowia ustalił ogólne kierunki reformy opieki społecznej oraz zatwierdził powołanie podzespołu ds. reformy pomocy społecznej (w ramach zespołu ds. reformy opieki zdrowotnej i społecznej), który miał opracować projekt zmian⁴⁶. W październiku 1989 r. wspomniany podzespół przedstawił projekt założeń reformy opieki społecznej. Dokument ten zakładał, że do końca 1990 r. zostanie przeprowadzona reforma jej struktur oraz przyjęta będzie nowa ustawa w tym zakresie. W myśl wspomnianego projektu nowa pomoc społeczna miała niwelować przewidywane, negatywne skutki transformacji – *pauperyzację szerokich warstw społecznych, braku pracy oraz rozszerzania się zjawisk tzw. patologii społecznej*⁴⁷. Projekt reform z października 1989 r. zakładał m.in.: zmianę struktur organizacyjnych pomocy społecznej, tj. powołanie miejskich, miejsko-gminnych i gminnych ośrodków pomocy społecznej, a na szczeblu wojewódzkim – wojewódzkich zespołów pomocy społecznej; nowe sposoby finansowania pomocy społecznej ze środków budżetowych i pozabudżetowych, przy nastawieniu na środki budżetowe jako główne źródło finansowania; rozwój kadr pomocy społecznej przez wprowadzenie następujących stanowisk pracy socjalnej: pracownik socjalny, starszy pracownik socjalny oraz specjalista pracy socjalnej⁴⁸.

Niezwykle istotnym krokiem w reformie systemu, a zarazem podstawą powoływania nowych struktur organizacyjnych w pomocy społecznej, stał się list premiera Tadeusza Mazowieckiego ze stycznia 1990 r., skierowany do wojewodów w całej Polsce. Pismo to: *zobowiązywało wojewodów do przedstawienia wojewódzkim radom narodowym projektów uchwał tworzących jednostkę budżetową – Wojewódzki Zespół Pomocy Społecznej. Polecało przekazanie «terenowym organom administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego» (obecnie wójtom) i przedstawienie radom narodowym projektów uchwał tworzących jednostkę organizacyjną – Ośrodek Pomocy Społecznej.*

⁴⁵ T. Kaźmierczak, *Pomoc społeczna*, w: Z. Bokszański (red.), *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000, s. 148.

⁴⁶ *Porozumienia Okrągłego Stołu*, oprac. W. Salomonowicz, Wydawnictwo NSZZ Solidarność Regionu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 1989, s. 223–224.

⁴⁷ *Założenia reformy pomocy społecznej. Projekt z października 1989 roku*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, nr 35 (4), s. 175.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 179–189.

*Instytucje te miały zintegrować elementy jednostek «pomocowych» zlokalizowanych dotychczas w zespołach opieki zdrowotnej (działy służb społecznych) i w urzędach administracji państwowej (gminne referaty lub stanowiska do spraw pomocy społecznej)*⁴⁹.

Przeniesienie, po czterech dekadach, obszaru opieki społecznej z resortu zdrowia do resortu pracy, nastąpiło 6 kwietnia 1990 r. mocą ustawy o przekazaniu ministrowi pracy i polityki socjalnej działań z zakresu pomocy społecznej. Wiosną 1990 r. miejskie i gminne rady narodowe zaczęły powoływać jednostki organizacyjne w postaci ośrodków pomocy społecznej, które przejmowały wszystkie zadania z zakresu pomocy społecznej⁵⁰. Ostatnim elementem zmiany było przyjęcie pierwszej od czasów II Rzeczypospolitej ustawy o pomocy społecznej 29 listopada 1990 r. Piotr Błędowski twierdzi, że ustawa ta wytyczyła nowy kierunek myślenia o pomocy społecznej: [...] *pomoc społeczna stała się równoprawnym elementem systemu zabezpieczenia społecznego. Jej zadania wykraczają znacznie poza działania o charakterze naprawczym wobec dysfunkcji innych podsystemów zabezpieczenia społecznego, obejmując m.in. zapobieganie powstawaniu sytuacji mogących powodować konieczność udzielania świadczeń w przyszłości i pomoc o charakterze niematerialnym w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych*⁵¹.

Nawiązując do tradycji opieki społecznej oraz rozwiązań przedwojennych, państwo zdecydowało się na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej przez łączoną strukturę rządowo-samorządową, która była zasilana środkami z budżetu państwa i z budżetów gminnych. Zadania pomocy społecznej podzielono zaś na takie, które są wykonywane przez poszczególne gminy na swoim terenie (zadania własne) oraz takie, które powinna realizować i finansować administracja rządowa (zadania zlecone gminie). Ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. usankcjonowała zmiany organizacyjne, które następowały już od kilku miesięcy, tj. istnienie wojewódzkich zespołów pomocy społecznej oraz ośrodków pomocy społecznej. Ukształtowana w ten sposób struktura pomocy społecznej była nieskomplikowana i opierała się na sieci 2489 ośrodków pomocy społecznej w każdej gminie, wspieranych finansowo i organizacyjnie na poziomie województwa przez 49 wojewódzkich zespołów pomocy społecznej (które prowadziły także domy pomocy społecznej). Na samym szczycie tego systemu znajdowało się zaś Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej. *Ośrodki pomocy społecznej były w zasadzie jedynymi realizatorami pomocy społecznej (poza domami pomocy społecznej), choć dużą część zadań stanowiły zlecone z zakresu administracji rządowej i ich realizacja była nadzorowana przez wojewodę za pośrednictwem wojewódzkiego zespołu pomocy społecznej*⁵².

⁴⁹ W. Kanka, *Jak budowała się nowoczesna pomoc społeczna*, „Problemy Społeczne” 2010 nr 6, s. 13.

⁵⁰ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 23.

⁵¹ P. Błędowski, *Rola administracji publicznej w funkcjonowaniu pomocy społecznej*, w: S. Golinowska (red.), *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1997, s. 348.

⁵² B. Kowalczyk, *System pomocy społecznej po dwudziestu latach – kierunki i ocena zmian*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2012, nr 19, s. 159–160.

Zmianom instytucjonalnym w omawianym systemie towarzyszyła ewolucja struktury klienteli pomocy społecznej. Do końca lat 80. XX w. klientami opieki społecznej byli przede wszystkim ludzie starzy, osoby niepełnosprawne, rodziny wielodzietne, rodziny alkoholików czy sieroty z domów małego dziecka. Po przemianach społecznych wśród beneficjentów pomocy społecznej zaczęły przeważać osoby w wieku produkcyjnym, z reguły cieszące się dobrym zdrowiem, lecz – głównie z powodu bezrobocia – niedysponujące wystarczającymi środkami na utrzymanie⁵³. O ile w okresie „szoku transformacyjnego” ta cecha pomocy społecznej w postaci osłon socjalnych dla osób pozbawionych pracy nie budziła zastrzeżeń, a była wręcz pożądana, o tyle w kolejnych latach zaczęto coraz częściej stawiać pytania o istotę, cele, a w konsekwencji o dalszy rozwój pomocy społecznej. Narastająca dysfunkcyjność pomocy społecznej była skutkiem jej przeciążenia liczbą zadań. W latach 90. XX w. systematycznie poszerzano zakres podmiotowy pomocy społecznej, wprowadzając coraz nowe świadczenia oraz programy pomocowe. *Na pomoc społeczną nałożono odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów, które wynikały z braku polityki rodzinnej, ograniczenia funkcji wychowawczych i socjalnych szkoły, wadliwego funkcjonowania opieki zdrowotnej i polityki mieszkaniowej*⁵⁴. Doprowadziło to do sytuacji, że działalność ośrodków pomocy społecznej została niemal w całości zredukowana do wypłacania stosunkowo niewielkich świadczeń pieniężnych, kosztem aktywnej pracy socjalnej, aktywizacji społecznej czy usług niematerialnych⁵⁵.

Realizowana pod koniec lat 90. XX w. przez rząd Akcji Wyborczej Solidarność oraz Unii Wolności koncepcja „czterech reform” (systemu edukacji, administracji publicznej, ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych), w opinii Barbary Szatur-Jaworskiej, zawierała jeszcze jeden element, który można nazwać „piątą reformą społeczną”⁵⁶. Marek Rymśza twierdzi wręcz, że pomoc społeczną w Polsce zbudowano „przy okazji” tworzenia struktur samorządowych⁵⁷. W istocie bezpośrednim efektem wspomnianej reformy administracji publicznej były zmiany strukturalne w obszarze pomocy społecznej. Pojawiły się nowe instytucje – w powiatach centra pomocy rodzinie, a na szczeblu wojewódzkim – regionalne ośrodki polityki społecznej (przy zarządach województw) oraz wydziały spraw społecznych (przy urzędach wojewódzkich). Zmiany instytucjonalne w pomocy społecznej z 1999 r. nie dotknęły zatem tylko instytucji znajdujących się na

⁵³ M. Szyłko-Skoczny (red.), *Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia. Raport z badań*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993, s. 15.

⁵⁴ I. Rybka, *Diagnoza pomocy społecznej w latach 1991–2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów ekonomii społecznej w pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2006, nr 23, s. 6.

⁵⁵ E. Bojanowska, J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna: od opieki do pomocy*, w: E. Bojanowska, M. Grewiński, M. Rymśza, G. Uścińska (red.), *Stulecie polskiej pomocy społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej – Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018, s. 325.

⁵⁶ B. Szatur-Jaworska, *Pomoc społeczna w nowym układzie administracyjnym*, w: G. Firlit-Fesnak (red.), *Regionalne aspekty reform społecznych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 104.

⁵⁷ M. Rymśza, *Praca socjalna i pracownicy socjalni po reformie samorządowej z 1999 roku*, w: K. Fryszak, K. Piątek (red.), *Wielowymiarowość pracy socjalnej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2002, s. 99.

poziomie gminnym (ośrodki pomocy społecznej) czy centralnym (ministerstwo właściwe ds. zabezpieczenia społecznego).

Przyjęcie kolejnej ustawy o pomocy społecznej w dniu 12 marca 2004 r. miało rozpocząć nowy okres rozwoju pomocy społecznej w Polsce. Wspomniany przepis prawny, liczący aż 161 artykułów, był z jednej strony wyrazem działań dostosowawczych polskich unormowań prawnych do wymagań obowiązujących w Unii Europejskiej, a z drugiej – był reakcją na koncepcje zmian, które pojawiły się w tym obszarze polityki społecznej wraz z objęciem władzy przez Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Polskie Stronnictwo Ludowe. Uwaga ta dotyczy szczególnie konceptu podsystemu świadczeń rodzinnych, który miał dopełniać system bezpieczeństwa socjalnego państwa oraz zintegrować dotychczasowe, rozproszone działania w tym zakresie⁵⁸. Przyjęcie w 2003 r. ustawy o świadczeniach rodzinnych, a tym samym wydzielenie tych świadczeń z pomocy społecznej, spowodowało korektę systemu. Idąc śladem tych zmian, projektodawca nowego przepisu z obszaru pomocy społecznej zaplanował ukierunkować priorytety pomocy społecznej na aktywizację i pracę socjalną poprzez ograniczanie wypłacania świadczeń pieniężnych. Podobne sugestie można odnaleźć u Izabeli Rybki która stwierdza, że przyjęcie nowej ustawy uzasadniano koniecznością uszczelnienia systemu pomocy społecznej, uproszczenia katalogu świadczeń, zwiększenia elastyczności w ich przyznawaniu oraz ograniczenia nadużyć w zakresie pobierania zasiłków, łącznie z racjonalizacją wydatków na świadczenia⁵⁹. *Wypłacanie zasiłków uznano za nieadekwatną i nieskuteczną formę świadczeń, zaś system pomocy społecznej oceniono jako niewydolny, restrykcyjny i nieefektywny. W związku z tym postulowano przyjęcie ustawy, która miała zwiększyć skuteczność pomocy społecznej poprzez aktywizowanie klientów oraz ich usamodzielnienie*⁶⁰. Ustawa z 2004 r. potwierdziła także ukształtowany po reformie samorządowej z 1999 r., kluczowy dla funkcjonowania tego obszaru polityki społecznej, podział zadań między jednostkami samorządu terytorialnego: gminy (ośrodki pomocy społecznej) zostały zobowiązane m.in. do: przyznawania zasiłków pieniężnych, organizowania świadczeń opiekuńczych, udzielania schronienia, pracy socjalnej, prowadzenia poradnictwa czy domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym; powiaty (powiatowe centra pomocy rodzinie) stały się odpowiedzialne za: prowadzenie specjalistycznego poradnictwa, pomocy w integracji ze środowiskiem osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, pomocy cudzoziemcom, prowadzenia domów pomocy społecznej oraz ośrodków wsparcia o zasięgu ponad gminny, a przede wszystkim zapewnienie rodzinnej pieczy zastępczej; województwa (regionalne ośrodki polityki społecznej) zobowiązano do: opracowania strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, organizowania kształcenia kadr pomocy społecznej oraz diagnozowania i monitorowania

⁵⁸ J. Hryniewicz, *Zakres i kierunki zmiany w pomocy społecznej*, w: M. Rymśa (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 105.

⁵⁹ I. Rybka, op. cit., s. 6.

⁶⁰ Ibidem, s. 6.

wybranych problemów społecznych w regionie⁶¹. Elementy kontroli i koordynacji działań pomocy społecznej pozostały zaś domeną administracji rządowej: urzędów wojewódzkich (wydziałów spraw społecznych) oraz ministerstwa odpowiedzialnego za zabezpieczenie społeczne.

Pomysły usprawnienia systemu oraz próby wprowadzania tych zmian, to niewątpliwie cecha charakterystyczna pomocy społecznej po 1990 r. Ustawę o pomocy społecznej z 1990 r. nowelizowano niemal 30 razy⁶². Nieco mniej obecnie obowiązującą ustawę z 2004 r. Trwająca permanentnie debata na temat kształtu pomocy społecznej zaowocowała nie tylko kolejnymi nowelizacjami obowiązującej ustawy, ale także zrodziła koncepcje, które nie doczekały się realizacji. Niewątpliwie najbardziej innowacyjny projekt zmian w pomocy społecznej po 1999 r., pojawił się w 2013 r. Wtedy to strona rządowa zaproponowała zmiany w systemie pomocy społecznej, które miały przyczynić się do tego, że *przynawane świadczenia, oferowane usługi socjalne, w tym praca socjalna, odpowiadały rzeczywistym potrzebom i możliwościom osób i rodzin, a zastosowane mechanizmy wpływały bardziej mobilizująco i aktywizująco na ich postawy oraz zwiększały ich gotowość do aktywnego udziału w życiu publicznym, w tym współdziałania z lokalnym środowiskiem społecznym*⁶³. Nowelizacja zakładała zmianę celów pomocy społecznej (przez ukierunkowanie na działania profilaktyczne i aktywizujące) oraz przeformułowanie katalogu świadczeń pieniężnych; modyfikację struktury organizacyjnej na szczeblu gmin i powiatów oraz wdrożenie do systemu pomocy społecznej podmiotów niepublicznych; utworzenie nowych specjalności zawodowych pracowników socjalnych oraz wprowadzenie nowych form kontraktu socjalnego; wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu domów pomocy społecznej. Jednak mimo przejścia wielu etapów uzgodnień społecznych i międzyresortowych, w konsekwencji których powstały aż dwie wersje projektu zmiany ustawy o pomocy społecznej, w 2014 r. zaniechano wprowadzania nowelizacji, a projekt zatrzymał się w Stałym Komitecie Rady Ministrów i nie wszedł w życie.

Po sformowaniu gabinetu rządowego przez partię Prawo i Sprawiedliwość w 2015 r. pojawiły się ustawy zmieniające oblicze polskiej polityki społecznej, a przez to oddziałujące na system pomocy społecznej, przede wszystkim przez jego beneficjentów. Przyjęta w 2016 r. ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, zwana „Programem 500 plus”, czy uchwalona w tym samym roku ustawa o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, obrazują zmianę podejścia do polityki/pomocy społecznej – skupienie się przede wszystkim na rodzinie, a marginalne potraktowanie promowanego dotychczas modelu organizowania społeczności lokalnej (osl), czy wynikających z tego podejścia programów aktywności lokalnej (pal). Inaczej mówiąc, obecnie mamy do czynienia

⁶¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz. U. 2004 nr 64, poz. 593 ze zm.

⁶² Zob. K. Stopka, *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Difin, Warszawa 2009, s. 99.

⁶³ *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. Wariant I*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014, s. 6.

z wyraźnym przesunięciem akcentów w pomocy społecznej z działań aktywizujących i usamodzielniających na wsparcie (finansowe) rodzin.

Proces profesjonalizacji kadr pomocy społecznej, który został rozpoczęty w latach 90. XX w. zakłada ustawiczne podnoszenie kwalifikacji przez pracowników socjalnych. Służyć temu mają specjalizacje w zawodzie pracownik socjalny oraz superwizja pracy socjalnej. Zawód pracownika socjalnego należy do grupy zawodów regulowanych, co oznacza, że jego wykonywanie jest uzależnione od spełnienia wymogów określonych przepisami prawnymi. Pierwotnie ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. zawierała zapis mówiący o tym, że pracownikiem socjalnym może być osoba, która ukończyła szkołę pracowników socjalnych lub studia wyższe o kierunkach: praca socjalna, polityka społeczna, resocjalizacja, socjologia, pedagogika, psychologia lub inne pokrewne. Ponadto zawód ten mogły wykonywać osoby z wyższym wykształceniem zdobytym na kierunkach nie wymienionych powyżej, jeśli ukończyły funkcjonującą od lat 80. XX w. specjalizację w zakresie organizacji pomocy społecznej bądź pokrewne studia podyplomowe⁶⁴. W 2005 r. w systemie kształcenia pracowników socjalnych pojawiły się 3-letnie kolegia pracowników służb społecznych, mające w naturalny sposób zastąpić powołane w latach 90. XX w. 2,5-letnie policealne szkoły pracowników służb społecznych. Na poziomie akademickim utworzono też kierunek praca socjalna.

Obecnie, według zapisów ustawy o pomocy społecznej z 2004 r., pracownikiem socjalnym może być osoba, która posiada dyplom ukończenia kolegium pracowników służb społecznych albo ukończyła studia na kierunku praca socjalna (tj. studia wyższe pierwszego bądź drugiego stopnia o kierunku praca socjalna)⁶⁵. Według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w 2017 r. w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej było zatrudnionych ponad 130 tys. osób. Regionalne ośrodki polityki społecznej zatrudniały niecały 1 tys. osób; powiatowe centra pomocy rodzinie – niecałe 7 tys. osób (w tym zaledwie nieco ponad 1 tys. osób na stanowiskach pracownika socjalnego); ośrodki pomocy społecznej – ponad 55 tys. osób (w tym niecałe 20 tys. na stanowiskach pracownika socjalnego); zaś domy pomocy społecznej – ponad 53 tys. osób⁶⁶.

Zakończenie

Losy opieki i pomocy społecznej w Polsce były i są dość ściśle powiązane ze stanem i kierunkiem przemian polskiej państwowości. Zmiany zachodzące w ramach tej instytucji – niczym swoisty papierek lakmusowy – wskazywały na znaczenie, rolę, nadawaną

⁶⁴ Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, op. cit.

⁶⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, op. cit.

⁶⁶ *Sprawozdanie MPiPS*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2017: <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-zarok-2017/> [dostęp: 12.10.2018 r.].

jej przez decydentów na tle priorytetów w zakresie społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

Proces konstruowania systemu opieki społecznej rozpoczął się wraz z odzyskaniem przez Polskę niepodległości w roku 1918. W tzw. okresie ratunkowym istotną rolę odegrały organizacje społeczne, których znaczenie w systemie opieki było nie do przecenienia przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego. Ważnym momentem w rozwoju instytucji było uchwalenie w roku 1923 ustawy o opiece społecznej – zawarte w niej przepisy zdeterminowały kształt systemu. Nadały mu również lokalny, samorządowy charakter. Zadania stawiane przed systemem – a przede wszystkim przed gminami – były ambitne, jednak trudne do zrealizowania, m.in. z powodu wspomnianego już ułokalnienia oraz ograniczania wydatków na cele socjalne.

Po II wojnie światowej narzucone Polsce władze komunistyczne nie pozwoliły kontynuować rozwoju opieki społecznej opartej o polskie tradycje, wpisujące się zresztą w koncepcje zabezpieczenia społecznego tworzone w wielu krajach Europy Zachodniej oraz w Stanach Zjednoczonych. Zamiast tego nowy system społeczny przyniósł rozwiązania oparte o całkowitą kontrolę państwa nad sektorem pomocy społecznej, rezygnację z oddolnych inicjatyw, a także nowe rozwiązania, które cechowały się m.in. niską efektywnością oraz wybiórczością w podejściu do problemów społecznych.

Okres III Rzeczypospolitej jest czasem permanentnych zmian w pomocy społecznej. Sam fakt, że w całym stuletnim okresie rozwoju pomocy społecznej przyjęto trzy ustawy normujące ten obszar polityki społecznej, w tym dwie w ostatnich trzech dekadach, wiele mówi o współczesnej dynamice zmian tego systemu. W czasie transformacji systemowej pomoc społeczna miała łagodzić skutki reform gospodarczych, i przynajmniej należy, że z tego zadania wywiązała się w sposób zadowalający. Tyle że od tamtego momentu minęło już trzydzieści lat, a system wciąż tkwi w realiach przemian społeczno-ekonomicznych lat 90. XX w., skupiając się na wypłatach świadczeń pieniężnych⁶⁷. I to pomimo ciągłych nowelizacji ustaw, badań i dokumentów na temat funkcjonowania polskiej pomocy społecznej.

Elżbieta Bojanowska oraz Jerzy Krzyszkowski twierdzą, że stuletnia historia polskiej pomocy społecznej cechowała się dwoma, niejako równoległymi procesami. Z jednej strony, system ciągle próbował reagować na pojawiające się nowe problemy społeczne, a z drugiej strony, rosnąca złożoność i zróżnicowanie struktur organizacyjnych pomocy społecznej wymuszały działania zmierzające ku integracji i koordynacji systemu⁶⁸. Niewątpliwie, procesy te wciąż oddziałują na system, zatem wydaje się, że stuletni – „zygzakowaty” – jak określił to Dariusz Zalewski⁶⁹, rozwój pomocy społecznej w Polsce jest bardzo daleki od stanu, który można by określić mianem „stanu końcowego”.

⁶⁷ Zob. K. Chaczko, „Przeszłość niedokończona”. O imitacji i zaniechaniach w reformowaniu systemu pomocy społecznej, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2018, t. 20, s. 79–96.

⁶⁸ E. Bojanowska, J. Krzyszkowski, op. cit., s. 340.

⁶⁹ D. Zalewski, *Posłowie*, w: M. Brenk, K. Chaczko, R. Płasek, *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018, s. 171.

Bibliografia

- Babiak J., Ptak A., *Samorząd terytorialny w II RP*, w: Babiak J., Ptak A. (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Kalisz–Poznań 2010.
- Balicka-Kozłowska H., *Rozważania o opiece i pomocy społecznej w Polsce ludowej*, „Kultura i Społeczeństwo” 1972, nr 1.
- Błędowski P., *Rola administracji publicznej w funkcjonowaniu pomocy społecznej*, w: S. Golinowska (red.), *Polska bieda II. Kryteria. Ocena. Przeciwdziałanie*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1997.
- Bojanowska E., Krzyszkowski J., *Pomoc społeczna: od opieki do pomocy*, w: Bojanowska E., Grewiński M., Rymśa M., Uścińska G. (red.), *Stulecie polskiej pomocy społecznej 1918–2018*, Ministerstwo Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej – Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2018.
- Boldyrew A., *Merited, (Un)Appreciated, (Un)Remembered: Women in Educational and Social Policy Sciences as a Scholarly Discipline in Poland, 1900–39*, „Acta Poloniae Historica” 2018, nr 117.
- Boldyrew A., Sosnowska J. J., *Troska o dziecko i jego potrzeby w działaniach Wydziału Opieki Społecznej Zarządu Miasta Łodzi w okresie międzywojennym*, „Kultura i Wychowanie” 2014, nr 8.
- Bornstein-Lychowska M. (red.), *Polityka społeczna państwa Polskiego 1918–1935*, Ministerstwo Opieki Społecznej, Warszawa 1935.
- Brenk M., *45 lat zawodu „pracownik socjalny” w Polsce*, „Praca Socjalna” 2012, nr 1.
- Brenk M., Chaczko K., Pląsek R., *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018.
- Brenk M., *Działania z zakresu ratownictwa społecznego w Polsce w latach 1944–1948*, „Biuletyn Historii Wychowania” 2014 (32).
- Brenk M., *Minęło 90 lat od uchwalenia Ustawy o opiece społecznej w Polsce*, „Praca Socjalna” 2014, nr 1.
- Chaczko K., *„Przeszłość niedokończona”. O imitacji i zaniechaniach w reformowaniu systemu pomocy społecznej*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2018, t. 20.
- Chaczko K., *Czy w systemie opieki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej istniały zasiłki pieniężne?*, „Praca Socjalna” 2016.
- Chaczko K., *Efektywność w zmienności? O roli pomocy społecznej w dobie nowych ryzyk socjalnych*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2017, nr 3.
- Chaczko K., *Problematyka funkcjonowania systemu opieki społecznej Drugiej Rzeczypospolitej w publikacjach czasopisma „Opiekun Społeczny” (1936–1939)*, *Praca Socjalna* 2017, nr 4.
- Czaki T., *Współpraca opiekunów społecznych z Ośrodkami*, „Opiekun Społeczny” 1937, nr 13.
- Grata P., *Polityka społeczna Drugiej Rzeczypospolitej. Uwarunkowania – instytucje – działania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2013.
- Hrynkiewicz J., *Zakres i kierunki zmiany w pomocy społecznej*, w: Rymśa M. (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Jarosz D., *Zapomniani przyjaciele: zagraniczna pomoc charytatywna w Polsce Ludowej (1945–1949)*, w: Mędrzecki W. (red.), *Społeczeństwo Państwo Modernizacja. Studia ofiarowane Januszowi Żarnowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2002.
- Kanka W., *Jak budowała się nowoczesna pomoc społeczna*, „Problemy Społeczne” 2010, nr 6.
- Karczewski M., *Pomoc społeczna w PRL. Stan obecny i perspektywy*, „Biuletyn TWWP” 1970, nr 6 (16).

- Kaźmierczak T., *Pomoc społeczna*, w: Bokszański Z. (red.), *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Oficyna Naukowa, Warszawa 2000.
- Kowalczyk B., *System pomocy społecznej po dwudziestu latach – kierunki i ocena zmian*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2012, nr 19.
- Krzywicki L. (red.), *Slużba społeczna w Polsce*, Wydawnictwo Związku Spółdzielni Spożywców R. P., Warszawa 1928.
- Lepalczyk I., Marynowicz-Hetka E., *Tradycja i sytuacja aktualna w kształceniu pracowników socjalnych w Polsce*, „Praca Socjalna” 1990, nr 1–2.
- Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2001.
- Łopato J., *Zarys rozwoju pomocy społecznej w Polsce Ludowej*, „Polityka Społeczna” 1987, nr 10.
- Mały rocznik statystyczny 1930*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1930.
- Mały rocznik statystyczny 1939*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1939.
- Miernik I., *Centralny Komitet Opieki Społecznej 1945–1949. Powstanie i główne etapy działalności*, w: Przeniosło M., Przeniosło M. (red.), *Dobroczynność i pomoc społeczna na ziemiach polskich w XIX, XX i na początku XXI wieku*, t. 2., Kieleckie Towarzystwo Naukowe, Kielce 2010.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Oleszczyńska A., *Pracownik socjalny w pomocy społecznej*, Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa 1978.
- Pląsek R., *Przemiany polskiego systemu opieki społecznej w latach 1945–1989. „Profilaktyka Społeczna i Resocjalizacja”* 2014, nr 24.
- Porozumienia Okrągłego Stołu*, oprac. Salomonowicz W., Wydawnictwo NSZZ Solidarność Regionu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 1989.
- Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. Wariant I*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2014.
- Rocznik statystyczny 1970*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1970.
- Rocznik statystyczny 1981*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1981.
- Rocznik statystyczny 1985*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1985.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 10 października 1927 r. o kwalifikacjach kierowników zakładów opiekuńczych*, Dz.U. 1927 nr 100 poz. 866.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 11 kwietnia 1929 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych w sprawie ustanowienia opiekunów społecznych i sposobu wykonywania przez nich obowiązków*, Dz.U. 1929 nr 30 poz. 291.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 12 października 1927 r. o regulaminach zakładów opiekuńczych*, Dz.U. 1927 nr 100 poz. 867.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 czerwca 1975 roku w sprawie organizacji i zadań zakładów opieki zdrowotnej*, Dz.U. 1975 nr 25 poz. 134.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o nadzorze i kontroli nad działalnością instytucji opiekuńczych*, Dz.U. 1927 nr 40 poz. 354.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiekunach społecznych i komisjach opieki społecznej*, Dz.U. 1928 nr 29 poz. 267.
- Rusinek K., *Zagadnienia pracy i pomocy społecznej w działalności rad narodowych*, „Praca i Opieka Społeczna” 1950, nr 1/2.
- Rybka I., *Diagnoza pomocy społecznej w latach 1991–2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów ekonomii społecznej w pomocy społecznej*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2006, nr 23.

- Rymsza M., *Praca socjalna i pracownicy socjalni po reformie samorządowej z 1999 roku*, w: Frysztacki K., Piątek K. (red.), *Wielowymiarowość pracy socjalnej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2002.
- Sprawozdanie MPiPS*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2017: <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spoecznej/statystyka-za-rok-2017/> [dostęp: 12.10.2018 r.].
- Starczewski J., *Ustawodawstwo o opiece społecznej w Polsce*, „Opiekun Społeczny” 1938, nr 10 (25).
- Staręga-Piasek J. i in., *Pomoc społeczna w Polsce*. Cz. 1, Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego, Warszawa 1984.
- Stopka K., *Zasada subsydiarności w prawie pomocy społecznej*, Difin, Warszawa 2009.
- Szatur-Jaworska B., *Pomoc społeczna w nowym układzie administracyjnym*, w: Firlit-Fesnak G. (red.), *Regionalne aspekty reform społecznych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Szurgacz H., *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.
- Szyłko-Skoczny M. (red.), *Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia. Raport z badań*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993.
- Uchwała Nr 92 Rady Ministrów z dnia 5 marca 1959 r. w sprawie powołania opiekunów społecznych*, M. P. 1959 nr 32 poz. 145.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, Dz. U. 2004 nr 64, poz. 593 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarcze w służbie zdrowia*, Dz. U. 1948 nr 55 poz. 434.
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej*, Dz. U. 1990 nr 87 poz. 506.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1950 o przekazaniu Ministrowi Zdrowia zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi do lat trzech oraz nad kobietami ciężarnymi i karmiącymi*, Dz. U. 1950 nr 6 poz. 49.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o przekazaniu Ministrowi Oświaty zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej w przedmiocie opieki społecznej nad dziećmi i młodzieżą*, Dz. U. 1949 nr 25 poz. 17.
- Wódz K., *Służby społeczne w Polsce. Geneza, kierunki rozwoju, metody pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1982.
- Zalewski D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Zalewski D., *Posłowie*, w: Brenk M., Chaczko K., Płasek R., *Organizacja pomocy społecznej w Polsce 1918–2018. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018.
- Założenia reformy pomocy społecznej. Projekt z października 1989 roku*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, nr 35 (4).
- Zamiatała D., *Caritas. Działalność i likwidacja organizacji 1945–1950*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 2000.
- Zarządzenie Ministra Oświaty z dnia 4 listopada 1966 r. (Nr SZ2-0101-48/66) w sprawie zmiany nomenklatury zawodów i specjalności, do których przygotowują szkoły zawodowe*, Dz. Urz. Min. Oświaty 1966 nr 16 poz. 193.